

EMPFEHLUNGEN

AUS DER IDEENSCHMIEDE MOBILITÄT IM LÄNDLICHEN RAUM 2020

Die Ideenschmiede Mobilität im Ländlichen Raum

Vorwort des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz und des Ministeriums für Verkehr Baden-Württemberg



Interdisziplinärer Dialog als Format und Ansatz

Für die Landesregierung Baden-Württemberg ist die zukunftsfeste Entwicklung des Ländlichen Raumes ein zentrales Anliegen. Fragen der Mobilitätssicherung und -Verbesserung kommt dabei eine besondere Bedeutung zu: Dass Arbeit- oder Ausbildungsstellen, Schulen, Dienstleistungs-, Gesundheits- oder Freizeiteinrichtungen für die Menschen im Ländlichen Raum gut erreichbar sind, gehört zu den wichtigen Voraussetzungen für wirtschaftliche und gesellschaftliche Teilhabe. Für den notwendigen Klimaschutz im Verkehr erscheint es zugleich noch herausfordernder als in urbanen Gebieten, eine Mobilität mit deutlich weniger Energieverbrauch und rein auf Basis erneuerbarer Energien umzusetzen. Dabei zeigen sich im Vergleich zu den Städten und Ballungsräumen besondere Mobilitätsherausforderungen im Ländlichen Raum: Wo die Wege häufig weiter und der öffentliche Verkehr weniger ausgebaut ist, sind Bereitstellung und Organisation passgenauer und ausreichender Mobilitätsangebote für alle Bevölkerungsgruppen stets mit der Erreichbarkeit von Einrichtungen und Leistungen der Daseinsvorsorge zusammenzudenken.



Mit der Ideenschmiede Mobilität im Ländlichen Raum haben das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz und das Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg im Rahmen des Kabinettsausschusses Ländlicher Raum daher einen Fachdialog mit Akteurinnen und Akteuren aus unterschiedlichen Disziplinen ins Leben gerufen. In sechs Themensitzungen der Ideenschmiede Mobilität diskutierten rund 20 Expertinnen und Experten aus Wirtschaft, Forschung, Zivilgesellschaft und Verwaltung zwischen Januar und Juli 2020 zentrale Handlungsfelder und Fragestellungen rund um die Themen Versorgungsinfrastruktur, ÖPNV-Angebote und neue Mobilitätsdienstleistungen im Ländlichen Raum.

Gemeinsame Handlungsempfehlungen für eine zukunftsfeste und nachhaltige Mobilität im Ländlichen Raum



Ziel der Ideenschmiede war es, Akteure aus ganz Baden-Württemberg zu vernetzen und unterschiedliche fachliche Perspektiven in der Diskussion zusammenzubringen. Dabei war die Ideenschmiede nicht nur als Raum für den offenen Austausch konzipiert, sondern explizit als kooperatives Arbeitsformat angelegt, um gemeinsam Impulse für die Landesregierung zu erarbeiten, wie sich Ansätze und Ideen zur Mobilität im Ländlichen Raum inhaltlich, organisatorisch oder durch veränderte Rahmenbedingungen in ihrer Wirkung und Reichweite verbessern lassen. Besonderer Dank gilt daher an dieser Stelle allen beteiligten Expertinnen und Experten für die Bereitschaft, sich in der Ideenschmiede Mobilität im Ländlichen Raum mit ihrer Zeit und wertvollen Expertise einzubringen. Sie haben die Arbeit in der Ideenschmiede erst möglich gemacht.



Ein Ergebnis der Ideenschmiede sind die nun vorliegenden Handlungsempfehlungen der Expertinnen und Experten, die ausgewählte Diskussionsinhalte der Themensitzungen aufgreifen, zusammenfassen und verdichten. Redaktionell begleitet wurde die Erarbeitung der Empfehlungen von der Kommunikations- und Strategieberatung ifok, die den Dialog moderierten.



Blick in die Werkstatt: Planbares und Unplanbares im Arbeitsprozess

Wie bei vielen anderen Formaten und Veranstaltungen, machte die Corona-Pandemie im Frühjahr 2020 zunächst die Absage einer für März angesetzten Sitzung notwendig. Um den Prozess in der ursprünglich als Reihe von Präsenzveranstaltungen an unterschiedlichen Orten Baden-Württembergs geplanten und gestarteten Ideenschmiede weiterzuführen, fanden die folgenden Diskussionsrunden im digitalen Raum statt: Mit Anpassungen im Format konnten die weiteren Sitzungen als virtuelle Arbeitstreffen durchgeführt werden.

Nicht nur organisatorisch, auch inhaltlich ergaben sich mit den gesellschaftlichen Auswirkungen des Corona-Virus neue Blickpunkte auf die Mobilität im Ländlichen Raum. Zeitweise Kontaktbeschränkungen, mehr Homeoffice, Einschränkungen im ÖPNV und ein verstärkter Umstieg aufs Fahrrad – welche Effekte werden rückblickend nur als kurzfristige, temporäre Veränderungen erscheinen und wo werden sich dauerhafte Auswirkungen auf das Mobilitätsverhalten zeigen? In der Ideenschmiede Mobilität im Ländlichen Raum formulierten die beteiligten Akteure bewusst keine Prognosen zur zukünftigen Entwicklung – denn vieles bleibt, so der Konsens unter den Teilnehmenden, ungewiss und lässt sich ohne Langzeitbeobachtungen nur mit vorläufigen Daten und äußerst vorsichtigen Theorien beantworten.

Was also lässt sich daraus lernen, was mitnehmen aus der unvorhergesehenen Umbruchsituation? Viele Aspekte sind in Folge des durch Corona ausgelösten Routine-Bruchs noch einmal geschärft und die Teilnehmenden sich in den bereits zuvor diskutierten Empfehlungen bestätigt worden. So beispielsweise in der von den Expertinnen und Experten betonten Bedeutung der Nahraumorientierung in der Verkehrsplanung, der Förderung einer nahmobilitätsfreundlichen Infrastruktur oder der Notwendigkeit, den öffentlichen Verkehr im Ländlichen Raum weiter zu stärken.

*Manuela Penteker
Jonas Esterl*

*Dr. Wolf Engelbach
Paula-Sophie Ströbel*

*Ministerium für Ländlichen Raum
und Verbraucherschutz
Baden-Württemberg*

*Ministerium für Verkehr
Baden-Württemberg*



Die Autorinnen und Autoren der Empfehlungen **Perspektivenvielfalt aus Wirtschaft, Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Verwaltung**

Die nachfolgende Übersicht der Autorinnen und Autoren der Handlungsempfehlungen berücksichtigt die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Ideenschmiede, die mit der regelmäßigen Teilnahme an den Sitzungen maßgeblich zur Ausgestaltung der Empfehlung beigetragen haben. Darüber hinaus sind auch von weiteren Teilnehmenden einzelner Sitzungen Diskussionsimpulse berücksichtigt worden.

Theresa Abb, e-mobil BW GmbH

Prof. Dr. Jochen Baier, Hochschule Furtwangen

Ingrid Engelhart, SPES Zukunftsmodelle e.V.

Hans Faget, KreisVerkehr Schwäbisch Hall GmbH

Torsten Fleischer, Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS),
Karlsruher Institut für Technologie (KIT)

Karlheinz Kistner, Gemeinde Oberreichenbach

Dr. Benedikt Krams, Match Rider UG

Magdalena Kreinberger, NVBW - Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg mbH

Alexander Mansel, Grüne Jugend Baden-Württemberg

Nicolas Groß, Baden-Württembergischer Genossenschaftsverband

Kerstin Sander-Zuck, Verband Baden-Württembergischer Omnibusunternehmer e.V.
(WBO)

Dr. Matthias Schmaus, Universität Stuttgart, Lehrstuhl für Verkehrsplanung und
Verkehrsleittechnik

Martin Schmidt, IHK Schwarzwald-Baar-Heuberg

Patrick Schreib, Tourismusregion Nationalpark Nordschwarzwald GmbH

Prof. Dr. Oliver Taminé, Hochschule Furtwangen

Blickpunkt Verkehr VERMEIDEN

Viel Mobilität bei wenig Verkehr - Lebensqualität auf kürzeren Wegen.

Siedlungs- und Mobilitätsentwicklung im Ländlichen Raum integriert planen

Verkehrs- und Raumentwicklung sind eng miteinander verbunden. Je dichter die Siedlungsstruktur ist, desto einfacher ist eine gute Erschließung mit dem ÖPNV sowie der Aufbau und die Instandhaltung notwendiger Infrastruktur. Umgekehrt gilt: Je abgelegener Siedlungen sind, desto herausfordernder ist ihre qualitätsvolle Anbindung. Dieser Zusammenhang zeigt sich auch für weitere Mobilitätsangebote wie beispielsweise bei Sharing-Diensten, deren Marktfähigkeit und Rentabilität von der Anzahl potenzieller Nutzerinnen und Nutzer in einer Region ebenfalls entscheidend beeinflusst wird. In der Strukturpolitik sowie in der Landes- und Regionalplanung ist diesen Wechselwirkungen für die Gestaltung der zukunftsfähigen Mobilität im Ländlichen Raum Rechnung zu tragen. **Wenn es um die Lage und Ausgestaltung von bestehenden und neuen Wohn-, Gewerbe- und Erholungsgebieten geht, sollen daher Siedlungs- und Versorgungsstrukturen und verkehrliche Wirkungen zusammengedacht werden¹.** Die integrierte Betrachtung der Versorgungs- und Mobilitätsangebote verbindet zwei Ansätze:

- Siedlungsentwicklung, die sich am Leitbild der kurzen Wege orientiert, um den für die Mobilität erforderlichen Verkehrsaufwand möglichst gering zu halten;
- Verkehrsplanung mit dem Ziel, die Erreichbarkeit durch eine größere Anzahl verfügbarer Verkehrsmittelalternativen zu verbessern;

Die Entwicklung eines Erreichbarkeitskoeffizienten kann dabei helfen, die geforderte integrierte Betrachtung zu systematisieren und für die Praxis zu operationalisieren. In dem zu entwickelnden Erreichbarkeitskoeffizienten sollten mindestens folgende Kriterien guter Erreichbarkeit berücksichtigt und mit geeigneten Messgrößen hinterlegt werden:

- Berücksichtigung der Anzahl und Art von Einrichtungen der Daseinsvorsorge vor Ort, (Gesundheits- und Bildungseinrichtungen, Nahversorgung, Orte der Begegnung)
- nahmobilitätsfreundliche Infrastruktur / Bedingungen für den Fuß- und Radverkehr (Sind zentrale Einrichtungen der Daseinsvorsorge innerhalb von 20 Minuten zu Fuß, mit dem Rad oder dem ÖPNV erreichbar?)
- Anbindung der Wohngebiete, Versorgungseinrichtungen und Arbeitsstätten an den öffentlichen Verkehr (Wieviel Prozent der Einwohner erreichen in weniger als 10 Minuten zu Fuß eine ÖPNV-Haltestelle? Wie hoch ist die Wegezeit zum nächsten ÖPNV-Drehkreuz nach Verkehrsmittel?)

¹ Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Staat nicht nur in planender Funktion tätig ist, sondern mit seinen Ansiedlungsentscheidungen selbst auch als verkehrsbeeinflussender Akteur in Erscheinung tritt. Standortscheidungen für staatliche Einrichtungen sollten daher immer auch unter Betrachtung der verkehrlichen Folgen erfolgen.

Blickpunkt Verkehr VERLAGERN

Bedürfnisse der Nutzerinnen und Nutzer Mittelpunkt stellen und den Umstieg einfach machen

Nahmobilität im Ländlichen Raum analysieren und Potenziale für den Rad- und Fußverkehr nutzen

Eine Analyse der Nahmobilität soll im Vergleich aller Verkehrsmittel Veränderungen in der Verkehrsmittelwahl herausarbeiten und eine beobachtete Zunahme des Rad- und Fußverkehrs nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ untersuchen. Wer steigt wann und zu welchem Zweck aufs Rad? Welche Wege werden bevorzugt mit dem Fahrrad zurückgelegt? Welche Wege werden häufiger zu Fuß zurückgelegt? Wie sehen die „Wanderungsbewegungen“ in der Verkehrsmittelnutzung aus und wo lassen sich spezifische Veränderungen der Alltagsmobilität identifizieren, z.B. bei der Nutzung des ÖPNV? Ziel ist es, mit empirischen Untersuchungen in ausgewählten ländlichen Räumen aus der Perspektive der Nutzerinnen und Nutzer die Datengrundlage für einen längerfristigen Vergleichszeitraum zu schaffen und aus den Veränderungen heraus gezielte Chancen infrastruktureller Maßnahmen zur Stärkung der Nahmobilität im Ländlichen Raum und für langfristige Verhaltensänderungen unter Berücksichtigung der Lebenswirklichkeit der Menschen vor Ort ableiten zu können.

Landesweite Standards in der Fahrgastinformation und Angebotskommunikation etablieren

Fehlende Informationen über Abfahrtszeiten, Verspätungen und Anschlüsse sind im ÖPNV des Ländlichen Raumes besonders ärgerlich, da dort die Taktungen niedriger sind. Als ÖPNV-Nutzerin oder Nutzer jederzeit nachvollziehen zu können, ob der Bus pünktlich ist, wie hoch die Wartezeit ist, falls es zu Verspätungen kommt und ob ggf. alternative Mobilitätsangebote für die Strecke bereitstehen, ist daher gerade im Ländlichen Raum entscheidend für die Bewertung der Verlässlichkeit und damit für die Bereitschaft zur Nutzung des ÖPNV.

ÖPNV-Angebote müssen somit nicht nur verkehrlich besser werden, auch zur Kommunikation sind landesweite Qualitätsanforderungen an Mobilitätsanbieter wichtig, um die Angebote nutzerorientiert weiterzuentwickeln: Qualitativ hochwertige Fahrgastinformationen sollen in Echtzeit die tatsächlichen Abfahrtszeiten beinhalten und die notwendigen Informationen an Haltestellen sowie über mobile Medien darstellen. Dabei sind Buslinien, bedarfsorientierte Bedienungsformen sowie der Schienenverkehr ebenso einzubinden wie Hinweise auf Fahrzeugverleihoptionen und Parkplätze. Mit landesweiten Standards in der Fahrgastinformation wird sowohl der Vielfalt der unterschiedlichen Angebote als auch der Gleichwertigkeit der ländlichen Räume mit den großen Städten und Ballungsgebieten Rechnung getragen.

Von der höheren Informationsqualität durch Echtzeit-Fahrpläne profitieren die Fahrgäste dabei in doppelter Hinsicht. Nicht nur Transparenz und Planbarkeit steigen, was zudem die Nutzerakzeptanz erhöht, sondern auch die Anschlusssicherung wird durch die leicht verfügbaren Echtzeitdaten verbessert. Liegen den Fahrerinnen und Fahrern derzeit in

der Regel keine Informationen über die Verspätungen auf anderen Strecken vor, so könnten zukünftig Abfahrten mit entsprechend verfügbaren Daten besser aufeinander abgestimmt werden.

Park & Ride-Studie erstellen und interkommunale Lösungen unterstützen

Begleitend zur Angebotsausweitung im ÖPNV kann der Ausbau von Park+Ride-Plätzen im Ländlichen Raum die Anschlussmobilität verbessern und zu einer Stärkung des öffentlichen Verkehrs beitragen. Insbesondere in ländlichen Gebieten, die mit den baden-württembergischen Ballungszentren durch Pendelverkehre stark verflochten sind, sind P&R-Anlagen zudem als Teil des urbanen Parkraummanagements zu betrachten, indem sie helfen, Innenstädte vom Verkehr zu entlasten.

In welchem Umfang und unter welchen Bedingungen P&R gerade im Ländlichen Raum eine Alternative zur alleinigen Nutzung des privaten Pkw bietet, soll zunächst in einer Studie geklärt werden. Die Untersuchung soll darüber hinaus die Grundlage für regionale Konzepte zur intermodalen Verknüpfung schaffen und Kommunen einen Orientierungsrahmen für den Ausbau und Betrieb eines attraktiven P+R-Angebotes bieten. Das Land soll die Koordination im Rahmen eines P&R-Ausbauprogramms übernehmen und Kommunen bei der Planung (d.h. bei der Erstellung, Erweiterung oder Erneuerung von P&R-Anlagen) sowie der Entwicklung geeigneter Finanzierungs- und Betriebsmodelle unterstützen.

Kostentransparenz über Mobilitätsinvestitionen bei politischen Entscheidungen verbessern

Ein guter ÖPNV im Ländlichen Raum braucht den politischen Willen und die Finanzierungsbereitschaft auf kommunaler Ebene. Als Grundlage für die Priorisierung der Mittel ist daher mehr Transparenz über Zusammenhänge und die konkrete Modellierung für die Situation vor Ort anzustreben. Dabei greifen reine monetäre Wirtschaftlichkeitsanalysen auf Basis der investiven und betrieblichen Kosten des jeweiligen Angebots und seines Nachfragepotentials in der Regel zu kurz.

Während im politischen Diskurs weitgehend Übereinkunft darin besteht, dass externe Kosten und Nutzen im Verkehr für eine nachhaltige Verkehrspolitik berücksichtigt werden müssen, stellt sich deren exakte Berechnung jedoch in der Praxis als schwierig dar. Hier sind pragmatischere Ansätze gefragt, die es Kommunen ermöglichen, die Folgen der Verkehrs- und Infrastrukturplanung, bezogen auf ihre Gemeinde, besser abschätzen zu können. Zu prüfen ist daher, inwieweit beispielsweise auf Basis von definierten Parametern Entscheidungshilfen für Kommunen in der strategischen Verkehrsplanung entwickelt werden können, die neben den Kosten für die Verkehrsinfrastruktur auch den jeweiligen Nutzen, beispielsweise für die Standortattraktivität und Lebensqualität sichtbar machen.

Blickpunkt Verkehr VERBESSERN

Angebote optimieren und Zusammenarbeit fördern

Schulverkehr neu organisieren und Taktung entzerren

In vielen ländlichen Regionen bildet der Schulverkehr das Rückgrat des ÖPNV in der Fläche. Für die Entwicklung zukunftsfester Nahverkehrskonzepte im Ländlichen Raum sollte die Frage, wie sich neue Nutzergruppen erschließen lassen und ÖPNV-Angebote gleichzeitig die unterschiedlichen Bedürfnisse der Nutzerinnen und Nutzer besser bedienen können, besondere Beachtung erfahren.

Um durch ein attraktives Angebot zusätzliche, neue Fahrgäste zu gewinnen, ist jeweils von den Kommunen zu prüfen, ob und wie es gelingen kann, den Schul- und Ausbildungsverkehr weitgehend in ein getaktetes Grundangebot zu integrieren. Dabei sind auch die praktischen Umsetzungsmöglichkeiten und deren weitergehende Auswirkungen zu berücksichtigen und zu prüfen (Dies betrifft beispielsweise Schulbeginn- und Endzeiten, die Einführung des Stundenrasters etc.).

(Über-)betriebliches Mobilitätsmanagement im Ländlichen Raum stärken

Unternehmen sowie Pendlerinnen und Pendler sollen als Zielgruppe für Mobilität stärker in den Blick genommen werden. In den Regionen sollten Mobilitätsmanagerinnen oder Mobilitätsmanager analog zu den Kommunalen Energie-Effizienz (KEFF)-Beratungsstellen als Ansprechpersonen und Schnittstelle fungieren. Die Finanzierung der Mobilitätsmanagement-Stellen ist aus Landes- und EU-Mitteln mit Kofinanzierung durch die Landkreise, IHKen und Regionalverbände denkbar.

Diese „Mobilitätskümmerer“ sollen Beratung zum betrieblichen und überbetrieblichen Mobilitätsmanagement anbieten. Daneben können sie die Kommunikation zwischen Unternehmen und Mobilitätsdienstleistern sowie kommunalen Aufgabenträgern verbessern, gemeinsam die Mobilitätsbedürfnisse der Unternehmen und Pendler ermitteln, ein örtlich passgenaues Mobilitätskonzept entwickeln und die Umsetzung der erarbeiteten Maßnahmen begleiten.

Planungsleitfaden für neue Kooperationen zu bedarfsorientierten Mobilitätsangeboten erstellen

Bewährte Partnerschaften für flexible Verkehre gibt es zwischen Verkehrsunternehmen und Taxigewerbe, deren Anzahl jedoch in vielen ländlichen Regionen zurückgeht. Für bedarfsgerechte Mobilitätsangebote sind daher weitere Partner zu gewinnen. Hier bieten sich beispielsweise ortsansässige, private oder städtische Unternehmen, die Fahrzeuge des Fuhrparks nur zu bestimmten Zeiten nutzen, ebenso an wie soziale Einrichtungen.

Um die Umsetzung und Bekanntheit solcher Modelle zu erhöhen, ist eine gezielte Förderung solcher Kooperationen und Partnermodelle nebst begleitender Öffentlichkeitsarbeit zu empfehlen. Für die konkrete Ausgestaltung derartiger Kooperationen sollte ein Planungsleitfaden mit praxisorientiertem „Werkzeugkasten“ bereitgestellt werden, der den beteiligten Akteurinnen und Akteuren bei der Entwicklung eines spezifischen Organisationskonzeptes hilft. Für die vorgeschaltete Sondierungs- und Anbahnungsphase sollte der Werkzeugkasten zudem Impulse geben und mögliche Anreize aufzeigen, um die Kooperationsbereitschaft der Partner bei der Bereitstellung des einrichtungs- oder dienstleistungsorientierten Fuhrparks zu erhöhen.

Zukünftige Möglichkeiten durch autonome Fahrzeuge vordenken

Automatisierte Fahrzeuge gelten als große Hoffnung für die Verbesserung des ÖPNV im Ländlichen Raum. Angesichts des hohen Personalkostenanteils an den Betriebskosten im öffentlichen Verkehr versprechen sie unter anderem wirtschaftliche Vorteile für die kleinteilige, flexible Bedienung im Ländlichen Raum, als Zubringer für den Linienverkehr, für die Erhöhung seiner Frequenzen sowie für die Erschließung dünn besiedelter Räume. Allerdings ist ihr Einsatz in Mischverkehren noch in weiter Ferne; zudem ist ungewiss, ob damit zugleich hohe Investitionen für zusätzlich notwendige Infrastruktur verbunden sein werden.

Obgleich der Einsatz automatisierter Fahrzeuge in Mischverkehren noch in weiter Ferne liegt, sind für Ländliche Räume bereits jetzt Szenarien für den privaten und öffentlichen Verkehr zu erarbeiten und zukünftige Entwicklungen vorzudenken. Denn wenn der öffentliche Verkehr nicht rechtzeitig auf die Verfügbarkeit autonomer Fahrzeuge reagiert, ist in der Zukunft eine verschärfte Konkurrenzsituation durch eine starke Attraktivitätssteigerung im Individualverkehr zu erwarten. Konkrete Szenarien sollen helfen, die Chancen des automatisierten Fahrens für dünn besiedelte Gebiete verlässlicher einschätzen zu können und sollen in ihren Auswirkungen mit interessierten Kommunen weiterführend diskutiert werden. Dazu sind entsprechende Servicekonzepte und Geschäftsmodelle zu entwickeln, die ein Engagement der öffentlichen Hand ermöglichen und legitimieren. Dabei ist zu prüfen, inwiefern regulatorische Rahmenbedingungen dafür angepasst werden müssen.

Sobald die notwendigen technischen Reifegrade im automatisierten Fahren erreicht sind, soll die verkehrliche Erprobung im Rahmen von Feldversuchen in ausgewählten Ländlichen Räumen erfolgen. Hierbei sollen ebenfalls konzeptionelle Vorarbeiten für mögliche Service- und Finanzierungskonzepte und damit ggf. neue Zusammenarbeitsmodelle zwischen Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen im Praxistest evaluiert werden.